



Consejo de Seguridad

Distr. general
27 de abril de 2015
Español
Original: inglés

Carta de fecha 27 de abril de 2015 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de adjuntar el informe del duodécimo seminario anual para los miembros recién elegidos del Consejo de Seguridad, que se celebró los días 13 y 14 de noviembre de 2014 en los locales de la Greentree Foundation en Manhasset, en el estado de Nueva York (véase el anexo). El informe final se ha elaborado de conformidad con las normas de Chatham House bajo la responsabilidad exclusiva de la Misión Permanente de Finlandia.

Sobre la base de las respuestas muy positivas que hemos recibido de los participantes cada año, el Gobierno de Finlandia está decidido a seguir patrocinando este seminario como actividad anual. El Gobierno de Finlandia espera que este informe ayude a comprender mejor la complejidad de la labor del Consejo de Seguridad.

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y su anexo como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Kai Sauer
Embajador

Representante Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas



Anexo de la carta de fecha 27 de abril de 2015 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas

“Eficacia inmediata”: duodécimo seminario anual para los nuevos miembros elegidos del Consejo de Seguridad

13 y 14 de noviembre de 2014

Greentree Foundation

Manhasset, Nueva York

El Gobierno de Finlandia, en colaboración con el Sr. Edward C. Luck y la División de Asuntos del Consejo de Seguridad de la Secretaría, organizó el duodécimo seminario anual para los miembros recién elegidos del Consejo de Seguridad los días 13 y 14 de noviembre de 2014.

Estos seminarios anuales cumplen dos funciones básicas. En primer lugar, ayudan a los nuevos miembros a familiarizarse con la práctica, los procedimientos y los métodos de trabajo del Consejo, de manera que puedan trabajar con “eficacia inmediata” desde el primer momento cuando se incorporen al Consejo en enero. Ese es el cometido original y sigue siendo el principal justificante de los seminarios. En segundo lugar, con el tiempo se ha ido haciendo cada vez más evidente que también ofrecen a los miembros actuales del Consejo una ocasión única y valiosa para reflexionar acerca de su labor en un entorno informal e interactivo.

En la cena inaugural, que tuvo lugar el 13 de noviembre, el Representante Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas, Embajador Kai Sauer, pronunció un discurso de bienvenida, que fue seguido por un discurso principal a cargo del Canciller de la Universidad Nacional de Australia y ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Australia, Sr. Gareth Evans.

Durante la jornada del 14 de noviembre se celebraron tres mesas redondas sobre los siguientes temas:

- a) La situación del Consejo de Seguridad en 2014: balance y perspectivas (mesa redonda I);
- b) Métodos de trabajo y órganos subsidiarios (mesa redonda II);
- c) Experiencia adquirida: reflexiones de la promoción de 2014 (mesa redonda III).

Cena inaugural

En su discurso inaugural, el Sr. Evans puso de relieve que, por un lado, el Consejo de Seguridad tenía que afrontar una difícil situación y, por otro, satisfacer las grandes expectativas del público, que esperaba de él que dijera o hiciera algo significativo en relación con todas las cuestiones. Las presiones diarias de los asuntos urgentes solían dejar poco tiempo para tratar temas que, a largo plazo, podían ser más importantes para mantener la credibilidad de la institución. El Consejo había desempeñado una buena labor en algunos ámbitos, como los de obligar a la República Árabe Siria a renunciar a sus armas químicas, autorizar el acceso humanitario a ese país sin el consentimiento del régimen, aprobar misiones

de mantenimiento de la paz con unos mandatos robustos para la protección de los civiles, aplicar múltiples regímenes de sanciones, remitir casos a la Corte Penal Internacional, prevenir una masacre inminente en Libia, y reconocer los principios básicos de la responsabilidad de proteger. También había respondido de manera decisiva a las amenazas del ébola y el terrorismo, y había realizado progresos en determinados aspectos, como la celebración de consultas más amplias y debates más abiertos. Sin embargo, el Consejo había hecho poco en relación con los apremiantes retos para la seguridad humana en grandes zonas de África y el Oriente Medio o con las graves crisis por las que estaban atravesando Ucrania, Gaza, la República Árabe Siria y el Iraq. Para evitar que la autoridad del Consejo se fuera erosionando, el orador propuso que los miembros consideraran la posibilidad de adoptar medidas concretas en relación con el mantenimiento de la paz y la solución de los conflictos, la responsabilidad de proteger y la intervención militar, la inhibición voluntaria del uso del veto, la seguridad basada en la cooperación y los intereses nacionales, y la estructura del Consejo.

El mantenimiento de la paz y la solución de los conflictos

Según el Sr. Evans, el recién creado Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, presidido por José Ramos-Horta, tendría que formular recomendaciones difíciles y de largo alcance para salvar la brecha entre los ambiciosos mandatos encomendados al personal de mantenimiento de la paz y los insuficientes recursos y capacidades que se les asignaban para ejecutar esos mandatos. La mayor parte de la culpa por la insuficiencia de equipo y apoyo logístico, y en algunos casos de liderazgo, recaía en los países del Norte global con la mayor capacidad militar del mundo, debido a las tácticas dilatorias que utilizaban.

En su opinión, el apoyo verbal brindado por el Consejo al concepto de la prevención de los conflictos no había ido acompañado de una atención suficiente a la mejora de los mecanismos de alerta temprana y de información. Las violaciones graves de los derechos humanos podían ser precursoras de conflictos armados y, sin embargo, la encomiable iniciativa del Secretario General “Los Derechos Humanos Primero” carecía de medidas para asegurar la plena implicación del Consejo mediante la incorporación de las consideraciones de derechos humanos en su labor. En ese contexto, el orador instó a los miembros del Consejo a que alentaran al Secretario General a hacer un mejor uso de la autoridad que le incumbía en virtud del Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas para señalar a la atención del Consejo “cualquier asunto que en su opinión pueda amenazar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

La responsabilidad de proteger y la intervención militar

El Sr. Evans dijo que era sumamente importante que los miembros del Consejo encontraran el modo de superar sus diferencias respecto de la posibilidad de recurrir a la intervención militar coercitiva en el marco de la estrategia para la aplicación de la responsabilidad de proteger. De lo contrario, era muy probable que los horrores de Rwanda y Srebrenica se volvieran a repetir. A su juicio, los otros aspectos de la estrategia no solo no se cuestionaban sino que ya se aplicaban en situaciones específicas. En lugar de volver a examinar las diferencias sobre la forma en que se había aplicado la resolución 1973 (2011), sería más productivo que se mantuviera un debate en el Consejo centrado en cómo llegar a un consenso sobre el momento y

el modo de utilizar la fuerza en situaciones extremas en las que se estén produciendo atrocidades masivas y no haya otros medios para prevenirlas y proteger a la población civil.

En su opinión, un posible curso de acción para avanzar en ese sentido era aprovechar la iniciativa del Gobierno del Brasil sobre la responsabilidad al proteger, que constaba de dos elementos fundamentales. El primero sería la celebración de un debate sistemático en el seno del Consejo sobre la aplicabilidad de criterios prudenciales, entre otros, los principios de último recurso, proporcionalidad y equidad de las consecuencias, incluidos en el informe sobre la responsabilidad de proteger presentado en 2001 por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, que el orador había copresidido, y el segundo sería el mejoramiento de la vigilancia y el proceso de examen. Aunque reconoció que había habido cierta resistencia a esas propuestas, dijo que también había indicios promisorios de que todos los miembros del Consejo estaban empezando a reconocer que esos asuntos se tendrían que volver a tratar si se quería evitar volver a los peores momentos del pasado, cuando esos asaltos a la humanidad común se veían como algo que no le importaba a nadie o las acciones militares para ponerles fin se tenían que tomar al margen de la Carta.

Inhibición voluntaria del uso del veto

El Sr. Evans instó a los cinco miembros permanentes del Consejo a que consideraran seriamente la transformadora propuesta presentada por el Gobierno de Francia de renunciar voluntariamente al uso del veto en las situaciones en que el Secretario General certifique que es inminente la posibilidad de que se cometan o se estén cometiendo atrocidades masivas y ninguno de esos cinco miembros aduzca que tiene intereses nacionales cruciales en juego. Eso se podría lograr mediante la adopción de un código de conducta oficial o de una declaración de principios por los cinco miembros. En su opinión, ninguna otra medida demostraría de forma tan drástica, visible o inmediata su compromiso con el verdadero espíritu de la Carta ni contribuiría más a mejorar la percepción respecto de la legitimidad del Consejo de Seguridad.

La seguridad basada en la cooperación y los intereses nacionales

El Sr. Evans también abogó por un cambio de mentalidad en la forma en que los gobiernos consideraban la relación entre los intereses colectivos y nacionales. Si bien era cierto que la actividad cotidiana del Consejo se basaba en una serie de valores y objetivos comunes, las capitales solían poner la promoción del bien público mundial en un plano inferior a la protección de los intereses geopolíticos o económicos nacionales a corto plazo y con un alcance relativamente reducido. En su opinión, se debería añadir a esos dos un tercer interés nacional: el de actuar como un buen ciudadano internacional y ser percibido como tal. El apoyo a “objetivos que van más allá de nosotros mismos”, como el alivio de la pobreza y los problemas ambientales, el control de las armas nucleares, la lucha contra las violaciones de los derechos humanos en lugares distantes y la prevención de atrocidades masivas, era un elemento crucial para los intereses nacionales a largo plazo.

Según el orador, todo país que respetara el derecho internacional y colaborara activamente en los esfuerzos por encontrar soluciones basadas en la cooperación para los problemas comunes obtendría un rendimiento sólido de ello. En primer

lugar, la mejora de la reputación de un Estado redundaba a la larga en ventajas económicas y de seguridad para él. En segundo lugar, ese Estado se beneficiaba también de la reciprocidad, porque los diplomáticos y los encargados de la formulación de políticas de otros países consideraban que se tomaba sus problemas en serio. De ese modo, se podían armonizar los puntos de vista de realistas e idealistas, al igual que la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (la Comisión Brundtland) y la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados habían procurado hacer al buscar nuevos modos de abordar problemas comunes y tratar de encontrar afinidades.

Estructura del Consejo

El Sr. Evans observó que incluso algunas propuestas modestas, como la de permitir que los miembros no permanentes pudieran tener mandatos consecutivos, no habían dado resultados y pidió que se redoblaran los esfuerzos para hacer que la composición del Consejo reflejara mejor el mundo del siglo XXI. Si bien era cierto que un Consejo con un mayor número de miembros y una composición diferente podría tener más dificultades para lograr el consenso, en su opinión nada era más importante que la legitimidad. Añadió que con su composición actual el Consejo carecía de legitimidad representativa, algo que podría socavar su credibilidad y autoridad en la mayor parte del mundo en los próximos 15 años o menos. No sería prudente, advirtió, suponer que la legitimidad, credibilidad y autoridad del Consejo con su composición y forma de gestión actuales continuaría indefinidamente. En los asuntos internacionales, algunos acontecimientos impredecibles, como la caída del Muro de Berlín, podían ocurrir de un día para otro. El Profesor Evans concluyó su exposición diciendo que los cimientos del Consejo eran más frágiles de lo que parecía, y que ninguna organización había perdido terreno por anticiparse a las fuerzas del cambio y trabajar por adaptarse a ellas antes de verse obligada a hacerlo por la fuerza. Lo prudente sería que el Consejo comenzara a trabajar en ese sentido cuanto antes.

Mesa redonda I

La situación del Consejo de Seguridad en 2014: balance y perspectivas

Moderadora

Embajadora Raimonda Murmokaitė
Representante Permanente de Lituania

Ponentes

Embajador François Delattre
Representante Permanente de Francia

Embajadora Dina Kavar
Representante Permanente de Jordania

Embajador Wang Min
Representante Permanente de China

En la mesa redonda I se trataron las cuestiones siguientes:

- Teniendo en cuenta la aparición de una serie de amenazas graves a nivel regional y mundial en el último año, ¿cómo había cumplido el Consejo su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales?

A ese respecto, ¿cuáles habían sido algunos de los éxitos y fracasos? ¿Cuál era su balance en 2014 en comparación con 2013 o años anteriores?

- En el seminario de 2013, varios participantes habían señalado algunos “desafíos definitivos” o “pruebas fundamentales” que el Consejo tendría que afrontar en 2014, a saber, las situaciones en Malí, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, Somalia y Sudán del Sur. ¿Cómo había sido la actuación del Consejo en cada una de esas situaciones? ¿Qué enseñanzas, positivas o negativas, se podían extraer de cada caso?
- Era evidente que los acontecimientos sobre el terreno rara vez seguían una trayectoria predecible y que nadie hubiera podido anticipar hasta qué punto la labor del Consejo durante 2014 estaría centrada en el brote del ébola en África Occidental, el peligroso conflicto en Ucrania, el rápido ascenso del Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIL) como fuerza violenta en el Oriente Medio, o la violencia en el Estado de Palestina e Israel. No obstante, ¿sería útil realizar algunas proyecciones sobre la labor inacabada del Consejo, que era muy probable que acaparara gran parte de su atención en 2015, y sobre las posibles amenazas nuevas y crecientes para la paz y la seguridad internacionales a las que tendría que hacer frente el próximo año?
- Aunque era bien sabido que el Consejo tenía una mejor capacidad para responder a las crisis que para anticiparse a ellas y prevenirlas, en cada uno de los seminarios anuales se seguían haciendo llamamientos para mejorar su labor en la prevención de los conflictos. ¿Por qué esa labor había resultado tan difícil y qué nuevos enfoques se podrían considerar en 2015 y después de esa fecha? ¿Hasta qué punto el aumento de la capacidad de la Secretaría en el ámbito de la diplomacia preventiva había surtido efecto y de qué modo podría el Consejo o el Secretario General hacer un mejor uso de ella?
- El ascenso del EIL había obligado a muchas capitales nacionales a reevaluar la evolución de la situación geopolítica en el Iraq, la República Árabe Siria y los países limítrofes. El programa altamente sectario y las tácticas terroristas del EIL estaban obligando a combinar aspectos de protección humana y de lucha contra el terrorismo de una forma nunca vista, tanto en la labor del Consejo como en las políticas nacionales. ¿Cuáles eran las implicaciones para los esfuerzos realizados por el Consejo con el fin de proteger a la población civil y combatir el terrorismo en el Oriente Medio y otros lugares? ¿Podría el Consejo hacer algo más para contribuir a la lucha contra Boko Haram, Al-Shabaab y otros grupos que atacaban a la población civil?
- Como consecuencia del conflicto en la República Árabe Siria y de la violencia en Sudán del Sur y la República Centroafricana, el número de personas desplazadas por la fuerza en todo el mundo había llegado a su punto máximo desde la fundación de las Naciones Unidas, hacía ya casi 70 años. ¿Era ese un indicador de la eficacia de la labor del Consejo, así como de muchos otros agentes, a la hora de reforzar la seguridad humana? ¿Se podría hacer más en 2015 para abordar los factores que provocaban esa tendencia desde una perspectiva temática o intersectorial que fuera más allá de las circunstancias específicas de cada conflicto? ¿Se deberían utilizar como modelo para el futuro las medidas más firmes que se habían adoptado para proteger a los desplazados en Sudán del Sur? ¿Cuáles eran las implicaciones para la paz y la

seguridad de un número tan grande de personas desplazadas, en particular si su desplazamiento continuaba durante años?

- El Consejo había logrado éxitos significativos a la hora de hacer frente a situaciones en países concretos en los últimos años. No obstante, como ya se señaló en el seminario de 2013, el desempeño del Consejo a la hora de mantener esos avances había sido desigual en el mejor de los casos. ¿Cómo podría el Consejo, un órgano que se había centrado más en el mantenimiento o el restablecimiento de la paz, mejorar su desempeño en la consolidación de la paz a más largo plazo? ¿Cuáles eran los riesgos de sufrir una recaída en Libia, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur o el Yemen, por mencionar solo algunos de los lugares en los que el Consejo había estado directamente involucrado? ¿En qué medida podrían los asociados regionales y subregionales u otros órganos, organismos y programas de las Naciones Unidas ayudar a consolidar la labor del Consejo en esas situaciones? ¿Podría la Comisión de Consolidación de la Paz convertirse en un asociado más eficaz del Consejo en ese ámbito? ¿Quién debería tomar la iniciativa de alentar una mayor colaboración con la sociedad civil y los países vecinos?
- ¿En qué casos en los últimos años la colaboración con las entidades regionales y subregionales había sido un recurso importante para el Consejo en sus labores de prevención de los conflictos o de consolidación de paz después de los conflictos? ¿En qué casos el resultado había sido decepcionante? En varias zonas en las que la organización política regional era débil o no era inclusiva, como en Asia Oriental, el Oriente Medio y Europa Oriental, existían amenazas para la paz sobre las que las opiniones de los miembros permanentes no siempre coincidían. ¿Podrían los miembros no permanentes del Consejo servir de ayuda en esas situaciones, por ejemplo mediante la promoción del consenso y el establecimiento de vínculos? ¿Había algún ejemplo reciente en que la labor de los miembros no permanentes hubiera contribuido a reducir la tensión o las diferencias?
- Las operaciones de mantenimiento de la paz, desde los Altos del Golán a Sudán del Sur, se habían enfrentado a condiciones difíciles y peligrosas en el último año y los recursos humanos, materiales y financieros habían estado sometidos a gran presión. Al mismo tiempo, el Consejo había hecho un esfuerzo significativo para lograr que las relaciones con los países que aportaban contingentes y fuerzas de policía fueran más interactivas y para revisar y ajustar las operaciones en función de las necesidades a la luz de los cambios en las circunstancias. ¿Cuáles eran las perspectivas en el próximo año para las labores de mantenimiento de la paz en un sentido amplio y para cada una de las misiones en concreto?
- La relación del Consejo con la Corte Penal Internacional fue un tema que no generó mucho debate en el seminario de 2013 pero que, desde entonces, había sido objeto de amplias deliberaciones tanto dentro como fuera del Consejo. Una misión del Consejo había visitado la Corte Penal Internacional en agosto y la Fiscal Jefe había informado recientemente al Consejo sobre sus métodos de trabajo en un debate abierto. Los repetidos casos de crímenes atroces cometidos por grupos armados, como el EIIL y Boko Haram, y las conclusiones de la Comisión de Investigación de la Situación de los Derechos

Humanos en la República Popular Democrática de Corea habían suscitado preguntas sobre en qué casos el Consejo debería remitir situaciones a la Corte Penal Internacional o inhibirse de hacerlo. ¿Era ese un tema sobre el que sería productivo celebrar consultas oficiosas entre los miembros del Consejo en el próximo año, ya fuera de forma general o en el contexto de situaciones específicas?

- En los últimos años, el Consejo y sus órganos subsidiarios habían prestado una atención cada vez mayor a lo que algunos de los participantes en el seminario de 2013 denominaron su “grupo temático de derechos humanos” y el Secretario General había puesto en marcha la iniciativa “Los Derechos Humanos Primero”. Sin embargo, seguía habiendo deficiencias en la aplicación en ambos casos. Por ejemplo, ¿cómo se deberían vincular operacionalmente las labores del Consejo en situaciones específicas con sus actividades temáticas sobre cuestiones como las mujeres y la paz y la seguridad, los niños y los conflictos armados, y la protección de los civiles? Una vez que esos temas se hubieran añadido a los mandatos de mantenimiento de la paz o a los mandatos políticos, ¿de qué medios se podía valer el Consejo para asegurar que se asignaran recursos apropiados y suficientes para esos propósitos, o para evaluar hasta qué punto se estaban aplicando sobre el terreno?
- ¿Había conseguido el Consejo mantener un equilibrio apropiado en su atención a las cuestiones temáticas y a los asuntos relacionados con situaciones específicas? Hasta la fecha en 2014, alrededor del 74% de las resoluciones del Consejo y del 71% de las declaraciones de la Presidencia se ocupaban de cuestiones que afectaban a situaciones concretas y regiones específicas. ¿Se había superado el reto más profundo de aplicar las conclusiones estratégicas de los temas intersectoriales a los enfoques del Consejo en situaciones de crisis específicas?
- Los miembros recién elegidos se sumaban al Consejo en un momento propicio y, tal vez, histórico. Serían miembros del Consejo cuando este cumpliera 70 años y, en el segundo año de su mandato, el Consejo debería recomendar a la Asamblea General el nombramiento de un nuevo Secretario General. ¿Se ocuparían los miembros de revisar en el transcurso del próximo año los procedimientos que utilizarían para presentar esa recomendación crucial a la Asamblea? ¿Qué planes se estaban barajando para conmemorar los primeros siete decenios de actividad del Consejo?

Evaluación de la labor del Consejo de Seguridad en 2014

Varios oradores dijeron que el Consejo había mantenido un nivel de energía y productividad relativamente alto en 2014, al menos en términos cuantitativos. El volumen de trabajo había sido muy grande, como se podía observar por el número de reuniones celebradas, de resoluciones y declaraciones de la presidencia aprobadas, y de declaraciones de prensa publicadas, así como por la gran variedad de cuestiones tratadas. Sobre la base de esas cifras, 2014 había sido más productivo que los dos años anteriores. No obstante, la capacidad para producir resoluciones no era lo mismo que la eficacia sobre el terreno. La celebración de más reuniones no implicaba necesariamente un mejor desempeño en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Consejo había estado más atareado que nunca, pero

era fácil establecer un vínculo directo entre la productividad y los efectos. Un participante señaló que, a veces, el Consejo podía influir en situaciones concretas sin tener que incluirlas en su programa de trabajo público. Por ejemplo, había examinado la situación en Ucrania muchas veces sin demasiado efecto, mientras que el régimen de sanciones impuesto por el Consejo había forzado a la República Islámica del Irán a sentarse a la mesa de negociaciones sobre cuestiones de no proliferación pese al número relativamente escaso de resoluciones aprobadas sobre el tema. Ni los investigadores ni los profesionales habían avanzado mucho a la hora de elaborar medidas cualitativas para evaluar los efectos de las decisiones del Consejo o de las operaciones de paz que este autorizaba. La cuestión de los indicadores cualitativos se había examinado en seminarios anteriores pero aún necesitaba más reflexión y análisis.

Según varios participantes, cuando otras personas evaluaban la labor del Consejo, sus percepciones y expectativas eran factores importantes. Por ejemplo, ¿percibían esas personas que su tratamiento de distintos países y situaciones era justo y estaba exento de criterios desiguales? En el contexto de la aplicación de la ley a nivel nacional, uno aceptaba una multa por exceso de velocidad porque asumía que los demás serían tratados de la misma manera. Si algunos Estados parecían estar por encima de la ley o se percibía que el Consejo aplicaba un doble rasero, entonces su credibilidad y eficacia se reducirían. Ese parecía ser el caso a veces cuando las violaciones de los derechos humanos en algunos países se consideraban más aceptables que violaciones similares en otros lugares. La credibilidad del Consejo se resentiría si había quienes no confiaban en él ni el modo en que adoptaba sus decisiones y consideraban que sus miembros no actuaban como buenos ciudadanos globales. En el seno del Consejo, los miembros se habían tratado entre sí con más amabilidad y respeto en 2014 y había habido menos ataques personales, aunque la desconfianza fuera a menudo evidente.

Las expectativas sobre la capacidad y la actuación del Consejo también solían ser excesivamente elevadas. La Secretaría, por ejemplo, había sugerido que si el Consejo aprobara las resoluciones pertinentes ello podía abrir la puerta para la prestación de asistencia a 2 millones de desplazados en la República Árabe Siria, no obstante, la realidad demostraba que incluso operaciones de socorro mucho más pequeñas requerían mucho tiempo para su ejecución sobre el terreno. En el Oriente Medio, había muchas personas que creían erróneamente que el Consejo tenía una varita mágica cuando se trataba del Estado de Palestina y que podía hacer lo que quisiera en esa situación. En general, se debía comprender que la remisión de una cuestión al Consejo no era la panacea en situaciones difíciles y de larga data, en las que los países vecinos y con mayor influencia eran los que podían hacer más por cambiar las cosas. Con gran frecuencia, sus resoluciones y decisiones no solían ser suficientes para lograr resultados sobre el terreno. El Consejo era un órgano ejecutivo que adoptaba algunas decisiones muy buenas que luego resultaban difíciles de aplicar debido a factores geopolíticos o de otro tipo que escapaban a su control. Un participante señaló que el Consejo solía ser juzgado por sus fracasos, porque las consecuencias humanas derivadas de ellos podían ser graves. En ese sentido, la existencia de grandes expectativas era un aspecto inherente de la labor y el mandato del Consejo.

En el lado positivo del balance sobre 2014, los participantes señalaron los progresos realizados en Guinea-Bissau, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Somalia, así como en la lucha contra el terrorismo y los

combatientes terroristas extranjeros. Se habían incluido más referencias en las resoluciones a la protección de los civiles y a los mecanismos de justicia y rendición de cuentas. A pesar de las profundas divisiones sobre la situación en la República Árabe Siria, el Consejo había logrado llegar a un acuerdo sobre dos importantes resoluciones destinadas a facilitar la prestación de asistencia humanitaria y a seguir supervisando las labores para desmantelar las armas químicas y sacarlas del país. Hasta la fecha, se había conseguido mantener la separación política entre las tensiones causadas por las situaciones en la República Árabe Siria y Ucrania y el resto de los asuntos urgentes del Consejo. La dinámica política en esas situaciones y en las deliberaciones del Consejo sobre ellas podía ser muy compleja. Se debía reconocer también que otros agentes, como las entidades regionales y subregionales y algunos países influyentes, a menudo merecían recibir crédito por los éxitos conseguidos. Ese había sido el caso en Bangladesh y en varias situaciones en África.

También se señaló que en 2014 se habían registrado retrocesos en algunas situaciones: Libia y el Yemen se habían hundido en el caos; la epidemia imprevista del ébola había amenazado la estabilidad en África Occidental; la guerra estaba desolando Sudán del Sur, donde quizá hubiera que considerar la posibilidad de aplicar sanciones; el número de atentados terroristas había aumentado en el norte de Malí; y una serie de grupos armados, como Al-Qaida en el Magreb Islámico, Al-Shabaab, Boko Haram y el EIIL, se habían vuelto cada vez más osados en el recurso al terrorismo. Los resultados de la actuación del Consejo en el Estado de Palestina y la República Árabe Siria habían sido desiguales, y existía la preocupación de que la guerra en Gaza y la continuación de la tensión en Jerusalén podían ser las últimas puñaladas para el proceso de paz. Se propuso que el Consejo dedicara más tiempo y reflexión a las crisis y los retos en el Oriente Medio. No obstante, también se observó que había una gran divergencia entre las expectativas creadas y la capacidad del Consejo para solucionar esos conflictos difíciles y de larga data.

En resumen, se señaló que todo indicaba que 2015 sería un año de gran actividad en la vida del Consejo. Algunos de los desafíos a nivel nacional y regional a los que habría que hacer frente eran las amenazas que representaban el EIIL, Al-Qaida y Boko Haram, la situación en Gaza y el estatuto de Jerusalén, los combatientes terroristas extranjeros, la transición en Burkina Faso y otros países de África, el mantenimiento de la estabilidad en el Líbano, las preocupantes tendencias observadas en Bosnia y Herzegovina, la adopción de medidas preventivas para adelantarse a los terroristas, y la adopción de medidas para hacer frente a la crisis cada vez más grave en Libia. Habría que exigir una mayor rendición de cuentas a las operaciones de mantenimiento de la paz, a los Representantes Especiales del Secretario General y al propio Consejo en lugares como la zona oriental de la República Democrática del Congo, a fin de asegurar la obtención de resultados en la aplicación de sus respectivos mandatos. El liderazgo, es decir, el elemento humano, era un factor esencial que necesitaba una supervisión más estrecha por parte del Consejo en 2015. Se habían introducido innovaciones importantes en el mantenimiento de la paz, como el uso de drones y tácticas más rigurosas, pero los recursos seguían siendo insuficientes, en particular en lo que se refería al equipo de apoyo, como los helicópteros. Al mismo tiempo, la ampliación de los mandatos de protección de los civiles y los derechos humanos, incluida la iniciativa “Los Derechos Humanos Primero” del Secretario General, aumentaban las demandas impuestas a las operaciones de paz. En este contexto dinámico, la participación del

Consejo en el proceso de examen de las operaciones de mantenimiento de la paz puesto en marcha por el Secretario General sería de vital importancia.

Esas y otras oportunidades podrían hacer de 2015, el septuagésimo año de existencia del Consejo, un buen momento para reflexionar sobre las causas básicas de sus fracasos, así como sobre sus éxitos. Un participante señaló que sería una oportunidad para determinar qué era lo que el Consejo podía hacer mejor. Tal como afirmaron otros participantes, los acontecimientos estaban provocando una crisis de identidad en el Consejo que, si se abordaba bien, podía ser una buena cosa. Se debería hacer un mayor esfuerzo para centrar la atención en las cuestiones más importantes y en los aspectos en que el Consejo podía lograr mejores resultados. La evolución de la demanda estaba transformando el Consejo y la forma en que realizaba su trabajo, por ello 2015 podría ser un año decisivo para mejorar los efectos y la capacidad del Consejo en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. No obstante, eso exigiría dedicar más tiempo y crear oportunidades, como el seminario anual, para debatir y reflexionar sobre la manera en que el Consejo estaba funcionando como institución a la hora de abordar los problemas de seguridad del siglo XXI.

Retos futuros

Muchos participantes citaron los esfuerzos para mejorar la prevención de los conflictos y las atrocidades masivas, la colaboración con las entidades regionales y subregionales o las operaciones de mantenimiento de la paz como los primeros grandes desafíos que debía afrontar el Consejo en 2015. Todas esas cuestiones habían sido objeto de atención prioritaria en seminarios anteriores. Los oradores señalaron que la prevención de los conflictos era una medida que contaba con el apoyo de todos los miembros del Consejo, en parte porque cuando se aplicaba con éxito reducía las posibilidades de que hubiera discrepancias en el seno del Consejo. Con todo, se debía reflexionar más sobre el mejor modo de facilitar la prevención, ya que el Consejo no estaba bien equipado para realizar actividades de diplomacia preventiva directamente. Había otros agentes, como el Secretario General, sus enviados y representantes especiales, el Departamento de Asuntos Políticos y los órganos regionales y subregionales, que estaban por lo general en mejor posición para ejecutar los mandatos de prevención del Consejo, el cual podía actuar como facilitador prestando apoyo político y orientación en momentos clave. En los seminarios y otros foros, incluidos los debates temáticos y las declaraciones de la Presidencia, todos coincidían en afirmar su compromiso con la prevención, pero luego el Consejo no hacía nada en la práctica por prevenir los conflictos. La prevención debía llevarse a cabo sobre el terreno y no tratarse simplemente como una cuestión temática. La prevención debería formar parte del ADN de los miembros del Consejo. El Capítulo VI de la Carta ofrecía abundantes medios para ello y también se podría utilizar mejor la autoridad del Secretario General en virtud del Artículo 99 de la Carta. Si los miembros creían de verdad que la prevención era tan importante como afirmaban, deberían estar dispuestos a emplear todas las herramientas que el Consejo tenía a su disposición. En algunas situaciones faltaba confianza a la hora de tomar medidas preventivas para evitar las inquietudes que podrían suscitar los intereses intervencionistas o nacionales. Para que la labor de prevención fuera más eficaz, los miembros debían disipar en primer lugar esas inquietudes.

A ese respecto, varios participantes se refirieron a la cuestión de las sesiones de escrutinio de horizontes. Aunque pudieran parecer útiles, ya que la prevención de los conflictos resultaba mucho menos costosa que la gestión de los conflictos, en la práctica esa iniciativa no había satisfecho las expectativas. Era comprensible que los países se mostraran reacios a que sus asuntos internos se trataran en el Consejo; no obstante, si no existía ese tipo de implicación temprana, ¿cómo se podía esperar que el Consejo desempeñara un papel efectivo en la prevención de los conflictos o que asumiera su responsabilidad de proteger? Los miembros del Consejo tenían poco o ningún interés en participar en sesiones de escrutinio de horizontes como las que se habían celebrado hasta la fecha, por lo que se debería prestar atención al modo de hacer que resultaran más eficaces. El escrutinio de horizontes tenía más sentido para algunas cuestiones que para otras y para algunos momentos determinados. Por ejemplo, el Consejo había celebrado muchas reuniones sobre la crisis en Ucrania, por lo que no había sido necesario organizar sesiones de escrutinio de horizontes sobre ese tema. Sin embargo, en el caso de Malí se sugirió que los miembros deberían haber prestado una mayor atención a las sesiones de escrutinio de horizontes organizadas por la secretaría. Si lo hubieran hecho, tal vez el Consejo hubiera respondido de forma más oportuna y eficaz. No obstante, en ocasiones existían formatos alternativos, como las reuniones con arreglo a la fórmula Arria, los diálogos interactivos oficiosos y las sesiones informativas a cargo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otros funcionarios con conocimiento de los acontecimientos sobre el terreno, que podían cumplir la misma finalidad. En ciertas situaciones también podía resultar útil mantener más reuniones y más tempranas con la Comisión de Consolidación de la Paz y otros órganos, aunque solo fuera para escuchar su opinión sobre esas situaciones.

Al igual que en años anteriores, los participantes en el seminario prestaron gran atención a la colaboración con las entidades regionales y subregionales. El Capítulo VIII de la Carta tenía una sorprendente visión de futuro, habida cuenta de que no había organizaciones regionales en funcionamiento cuando se redactó, pero sus disposiciones no eran adecuadas para orientar las complejas relaciones que mantenía el Consejo en la actualidad a múltiples niveles con sus asociados regionales y subregionales. En ocasiones, las partes estaban más dispuestas a aceptar la intervención de esos grupos que la del Consejo. En algunas situaciones, deberían tomar las riendas de la aplicación, como ocurría a menudo en África, pero eso no quería decir que el Consejo pudiera renunciar a las responsabilidades únicas de mantener la paz y la seguridad internacionales que le incumbían en virtud de la Carta. Debería reforzar sus relaciones de trabajo con los órganos regionales y subregionales al mismo tiempo que procuraba asegurar que se respetaran las disposiciones del Capítulo VIII. La colaboración con esos grupos podía ayudar al Consejo en sus labores de prevención de los conflictos y mantenimiento de la paz, pero no se los debía dejar actuar por sí solos porque podían tener intereses y perspectivas diferentes.

Los enfoques regionales habían sido útiles en Timor-Leste, Bougainville (Papua Nueva Guinea) y las Islas Salomón, así como en la República Centroafricana, donde la cooperación con la Unión Africana había facilitado la transformación de la fuerza de mantenimiento de la paz, y en otras partes de África. El Consejo de Seguridad debía tratar de mantener unas relaciones más estrechas con los grupos subregionales de África, además de con la Unión Africana. La mayoría

de esas organizaciones no tenían representación oficial en Nueva York, por lo que se debía encontrar la manera de colaborar con ellas sobre el terreno. Las reuniones con las organizaciones regionales eran esenciales pero debían ser más ágiles e interactivas, con un análisis más exhaustivo de las cuestiones y un franco intercambio de opiniones. Algunas de las reuniones con el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, pese a su valor, habían sido demasiado rituales y simbólicas. La colaboración con las entidades regionales y subregionales podía resultar productiva pero no debía convertirse en el centro de atención del Consejo porque no aportaba soluciones para todas las situaciones. Los vecinos podían conocer bien la dinámica sobre el terreno, pero también podían tener intereses particulares en la situación. Por ejemplo, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo había desempeñado, por lo general, un papel constructivo en Sudán del Sur, aunque a veces había demostrado tener intereses divergentes en relación con los acontecimientos en ese país. Por otra parte, había habido una tendencia entre los miembros del Consejo a escuchar a los representantes regionales solo cuando su opinión coincidía con la de los miembros, en vez de valorar su aportación de nuevas perspectivas.

En relación con los retos que enfrentaban las operaciones de mantenimiento de la paz, varios participantes hablaron sobre la necesidad de contar con más recursos y una mayor rendición de cuentas. La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) debía mejorarse para responder al aumento de los atentados terroristas en el norte del país. Pese a todas las mejoras introducidas en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), todavía no estaba claro si sería capaz de ofrecer protección suficiente a la población de la zona oriental de la República Democrática del Congo, ni de lograr que los autores de las atrocidades rindieran cuentas de sus actos. A pesar de que el mandato de la MONUSCO se había autorizado seis meses antes del despliegue, menos de la mitad de su personal civil se encontraba sobre el terreno. El Consejo no había encontrado todavía el modo de supervisar adecuadamente la dotación de personal y la generación de fuerzas. Debía exigirse responsabilidades a sí mismo, así como al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en relación con el cumplimiento de los mandatos, en parte dedicando una mayor atención a los procesos de examen de los mandatos. Esos exámenes deben considerarse como una buena oportunidad para reflexionar sobre las operaciones en curso desde una perspectiva más estratégica.

Según varios participantes, el Consejo debería contribuir plena y activamente al examen de las operaciones de mantenimiento de la paz que realizaba el Secretario General. Asimismo, debería someter ese examen a un debate sustantivo e interactivo en el retiro con el Consejo que tendría lugar a principios de 2015. Las operaciones de mantenimiento de la paz se debían reevaluar para que pudieran responder a los cambios de las circunstancias sin abandonar los principios básicos del mantenimiento de la paz. Los miembros seguían careciendo de mecanismos para evaluar la productividad y la eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente en términos cualitativos. A falta de esa información, ¿cómo podían estar seguros los miembros de que habían adoptado las decisiones correctas?

La clave para el éxito no era tanto el número de soldados sobre el terreno como la calidad del liderazgo, tanto de los comandantes de las fuerzas como de los representantes especiales del Secretario General. Era muy raro que los representantes especiales incluyeran información nueva en sus exposiciones o que

informaran francamente al Consejo de lo que estaba sucediendo sobre el terreno. Los representantes especiales no siempre estaban dispuestos a ejercer la responsabilidad de liderazgo necesaria, entre otras cosas, proporcionando al Consejo asesoramiento y evaluaciones con toda franqueza. La existencia de un espíritu positivo en el seno del Consejo podía no ser suficiente para asegurar el despliegue de los efectivos o el ejercicio del liderazgo necesarios sobre el terreno. En algunas situaciones, como en Sudán del Sur, el aumento del número de efectivos no contribuía a solucionar los problemas subyacentes.

Se mantuvo un debate más amplio que en seminarios anteriores sobre la prevención de las atrocidades masivas y la defensa de los derechos humanos. Algunos oradores dijeron que, debido a la iniciativa del Secretario General “Los Derechos Humanos Primero” y a la creciente atención prestada a las cuestiones de derechos humanos, se habían creado grandes expectativas y el Consejo no podía mantenerse en silencio ante las atrocidades masivas que se estaban produciendo. Debía pronunciarse cuando se cometían crímenes de lesa humanidad contra mujeres y niños inocentes. Los participantes debían plantearse esas cuestiones como seres humanos y no solo como representantes de sus países. Nadie podía estar por encima de la ley. Se hizo hincapié en que el Consejo debía tener en cuenta las consecuencias humanas de sus fracasos. En la actualidad, la agenda humanitaria y la agenda de protección estaban convergiendo como nunca antes. El número de personas desplazadas por la fuerza en todo el mundo había llegado a su nivel más alto desde la fundación de las Naciones Unidas y las perspectivas futuras eran aún peores. La iniciativa “Los Derechos Humanos Primero” era un buen concepto, pero los miembros tenían que encontrar la manera de aplicarla en situaciones concretas. No se entendía por qué el Consejo no había hecho un mayor uso de la iniciativa ni por qué se había encontrado resistencia para citarla en la resolución 2171 (2014) relativa a la prevención de los conflictos.

Un orador señaló a la atención de los participantes la iniciativa destinada a lograr que los cinco miembros permanentes acordaran ejercer moderación en el uso del veto en situaciones en las que se estuvieran produciendo atrocidades masivas. Otro participante respondió que sería difícil conseguir un acuerdo sobre esa iniciativa. Impedir las atrocidades masivas y las violaciones graves de los derechos humanos eran objetivos importantes, pero debían aplicarse de manera equilibrada a fin de no socavar la estabilidad y la paz. Un tercer participante observó que la prevención de los conflictos requería que el Consejo se implicara en los lugares donde se estaban produciendo violaciones generalizadas de los derechos humanos o atrocidades antes de que estallara un conflicto real. El Consejo debía estar dispuesto a incluir en su programa las situaciones en las que hubiera abusos graves.

Afinar los instrumentos

Un tema recurrente del debate fue la necesidad de afinar los instrumentos del siglo XX del Consejo para afrontar los variados y dinámicos retos que plantea el siglo XXI. Por ejemplo, varios oradores celebraron el hecho de que se volviera a centrar la atención en la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas con el rápido acuerdo alcanzado respecto de la resolución 2178 (2014) relativa a los combatientes terroristas extranjeros. Pese a toda la maquinaria de lucha contra el terrorismo que poseían las Naciones Unidas, aún le resultaba difícil mantenerse al día ante la constante evolución de las amenazas terroristas. Después de haber prestado muy poca atención a la transición en el Afganistán y el Iraq, el Consejo había comenzado

a reconocer la amenaza que planteaba el EIL, que, por una parte, se proponía ocupar territorio y, por otra, conseguía tener cierta capacidad de convocatoria entre la población de esas zonas. Las sanciones habían demostrado ser uno de los instrumentos más eficaces del Consejo para abordar el terrorismo, por lo que el examen de la labor de los comités de sanciones, que acababa de concluir, podría resultar muy oportuno. Dado que las presidencias de estos comités las ocupaban los miembros no permanentes, estos podrían dar a los nuevos miembros buenas oportunidades de cambiar las cosas.

Los formatos más flexibles que ha empleado el Consejo en los últimos años podrían ofrecer a los nuevos miembros más oportunidades de ponerse rápidamente al día respecto de los temas y también de dejar su impronta en la labor del Consejo. Por ejemplo, en el diálogo interactivo sobre Malí se dio la posibilidad de mantener un intercambio real y de apreciar con más detalle los desafíos operacionales a que se enfrentan la misión y el comandante de la fuerza. El esfuerzo concertado de tres de los miembros no permanentes por llegar a un acuerdo sobre las resoluciones relativas a la asistencia humanitaria en la República Árabe Siria pusieron de manifiesto que, en ocasiones, la labor de los nuevos miembros puede cerrar brechas, algunas de ellas muy profundas, entre los miembros permanentes. Si bien en última instancia la vía para solventar la terrible situación humanitaria de la República Árabe Siria tendría que ser de carácter político, las entregas transfronterizas de asistencia humanitaria lograban aliviar modestamente el sufrimiento de los grupos de población más vulnerables. En 2015, el Consejo tendría que esforzarse constantemente. La labor de presidencia del Consejo, cargo que ejercen durante dos terceras partes del tiempo los miembros no permanentes, también daría la posibilidad a los nuevos miembros de administrar de forma productiva la compleja dinámica política que se desarrolla en el seno del Consejo. Si bien en los últimos años los miembros no permanentes habían demostrado una considerable capacidad de liderazgo en cuestiones temáticas, deberían evitar que la atención se desviara a cuestiones superficiales o a asuntos que pudieran suscitar dudas sobre la intrusión del Consejo en los mandatos de otros órganos.

También se debatió considerablemente sobre la importancia de la información y de las observaciones de primera mano en las deliberaciones del Consejo y en la adopción de decisiones. Varios participantes reconocieron el valor que tenían las misiones del Consejo, tanto para hacerse una idea más clara de las condiciones sobre el terreno como para comunicar mensajes directamente a las partes y a la población local. Con la visita al Yemen, por ejemplo, se pudo comprender la situación de una forma que no habría sido posible desde Nueva York, donde las crisis distantes podrían parecer una abstracción. Del mismo modo, podrían resultar muy útiles las reuniones informativas con representantes de organizaciones no gubernamentales con amplia experiencia sobre el terreno en lugares de interés para el Consejo. Si los miembros del Consejo estuvieran dispuestos a hacer partícipes a sus embajadas en todo el mundo y a compartir la información pertinente con otros miembros, contribuirían también a que el Consejo estuviera mejor informado durante sus deliberaciones. Sin embargo, un participante expresó su preocupación por el hecho de que los delegados tendían a improvisar demasiado en lugar de adoptar un enfoque más estratégico en las deliberaciones, y porque en ocasiones la Secretaría facilitaba a los miembros información que no había verificado.

En la mesa redonda I, el debate puso de relieve una serie de deficiencias en la labor del Consejo. Se habían producido desajustes entre el mandato del Consejo y

su capacidad, entre su volumen de trabajo y su productividad y las repercusiones sobre el terreno de su labor, entre las expectativas de las demás partes y su capacidad para actuar, y entre sus decisiones y los medios de que disponía para supervisar su aplicación.

Mesa redonda II

Métodos de trabajo y órganos subsidiarios

Moderador

Embajador Carlos Olgún Cigarroa
Representante Permanente Adjunto de Chile

Ponentes

Sir Mark Lyall Grant
Representante Permanente del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

Ministro Alexander A. Pankin
Representante Permanente Adjunto Primero de la Federación de Rusia

En el programa de la mesa redonda II se plantearon las siguientes preguntas:

- A lo largo de los años, estos seminarios de “eficacia inmediata” han servido para generar nuevas ideas orientadas a perfeccionar los métodos de trabajo del Consejo. El año pasado no había sido la excepción. Una vez más, muchos de los participantes habían destacado que las consultas oficiosas tenían que hacer honor a su nombre y adoptar un carácter menos oficial, más consultivo, y más interactivo. Desde entonces, varios presidentes han adoptado medidas en este sentido, como por ejemplo plantear preguntas a los oradores o agrupar las intervenciones. ¿Cómo se podría lograr que esas medidas fuesen más sostenibles? ¿Sería positivo emitir una nota de la Presidencia a ese respecto?
- En el informe del seminario de 2013 se señala que “se llegó a un acuerdo sobre los tres resultados siguientes [de la 11ª edición] del seminario “Eficacia inmediata”: a) organizar una reunión anual en el mes de junio de los miembros del Consejo de Seguridad con los comandantes de las fuerzas cuando estos se desplazaran a Nueva York para reunirse con el Secretario General; b) organizar una reunión similar con los comisionados de policía cuando estos visitaran Nueva York en el mes de noviembre; y c) adoptar como práctica habitual del Consejo que los comandantes de las fuerzas participaran por videoconferencia en las sesiones informativas de los representantes especiales del Secretario General con los miembros del Consejo”. Dado que se estaba avanzando en la aplicación de esas recomendaciones, ¿se debería regularizar este patrón de interacciones en los procedimientos del Consejo?
- Desde el seminario precedente se habían emitido notas de la Presidencia sobre varias de las cuestiones que se abordaron en él, entre ellas las siguientes:
 - El 14 de abril de 2014 se publicó una nota sobre la cuestión de los redactores en la que se destacó que “cualquier miembro del Consejo de Seguridad puede ser redactor”, que “los miembros del Consejo de Seguridad afirman su compromiso de fomentar la participación de todos los miembros del Consejo de Seguridad en la redacción de documentos, incluyendo las resoluciones, declaraciones de la Presidencia y comunicados de prensa del

Consejo”, que se alentaría a los redactores a celebrar consultas oportunas con otros miembros del Consejo, y que los miembros del Consejo seguirían “celebrando consultas oficiosas con los miembros de las Naciones Unidas” (S/2014/268);

- En una nota de 5 de junio de 2014 se describía un proceso más temprano, más frecuente y más interactivo para el nombramiento de los presidentes de los 22 órganos subsidiarios del Consejo y para transferir las responsabilidades de la presidencia saliente a la presidencia entrante (S/2014/393);
- El 4 de agosto de 2014 se emitió una nota de la Presidencia en la que se declaraba que los miembros habían convenido “en continuar aumentando el diálogo entre todos los miembros del Consejo, en particular en situaciones de crisis o situaciones en rápida evolución, a fin de que el Consejo pueda responder más eficientemente y, por ende, cumplir mejor su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales” (S/2014/565).
- Aunque todavía era pronto, ¿había motivos para creer que esas medidas estaban empezando a cambiar las cosas respecto de estos problemas de larga data, señalados con frecuencia por los miembros no permanentes y los nuevos miembros? La lista de redactores de 2014, por ejemplo, parecía estar muy sesgada a favor de ciertos miembros permanentes, como ya era habitual. ¿Alguno de los nuevos miembros estaría interesado en compartir esas responsabilidades con otro miembro, como se había sugerido en seminarios anteriores?
- Dado que durante la ronda precedente de nombramientos de presidentes hubo algunos tropiezos, ¿qué relevancia tendrían los ajustes de la nota del 5 de junio para la toma de posesión de los nuevos miembros, poco menos de dos meses después de la fecha del seminario? En particular, en la nota de la Presidencia se describían los esfuerzos por conseguir que el traspaso fuera más fluido mediante “un informe escrito oficioso de la labor realizada durante la presidencia saliente”, la facilitación de otros materiales oficiosos y proyectos de documentos y asistencia de la Secretaría. ¿Estaban en marcha estos planes y preparativos? ¿Qué opiniones tenían los miembros recién elegidos sobre la manera en que debería avanzar este proceso?
- Las intenciones de mejorar la comunicación interna del Consejo que se expresaban en la nota de 4 de agosto, que eran buenas pero muy generales, ¿se habían puesto a prueba en alguna de las crisis de los últimos tres meses? De ser así, ¿se había observado alguna diferencia significativa?
- Uno de los participantes en el seminario del año pasado pidió un examen urgente de la eficacia de los diversos regímenes de sanciones autorizados por el Consejo y supervisados por sus órganos subsidiarios, con especial atención a los vínculos entre ellos y a la elaboración de normas comunes para su aplicación. En los informes resultantes del examen de alto nivel de las sanciones de las Naciones Unidas y en las deliberaciones del grupo de trabajo interinstitucional sobre sanciones se formulaba un gran número de conclusiones y recomendaciones.

- De entre las medidas recomendadas, ¿cuáles mejorarían más la actuación del Consejo en este ámbito y cuáles serían más útiles para los nuevos miembros que se encargaran de dirigir uno o varios comités de sanciones?
- En vista de la considerable carga de trabajo que conllevaba la dirección de cualquiera de esos comités de sanciones, ¿qué tipo de programas de formación y orientación querrían recibir los miembros recién elegidos de los presidentes salientes o de la Secretaría?
- ¿Qué capacidades necesitarían la Secretaría y, en particular, la División de Asuntos del Consejo de Seguridad, para apoyar mejor la labor de los comités de sanciones?
- ¿Qué se podría hacer respecto de las preocupaciones relacionadas con las garantías procesales, en particular con respecto a la inclusión y supresión de nombres de las listas?
- En términos más generales, ¿se han aplicado por completo las recomendaciones que figuran en la nota de la Presidencia de 26 de julio de 2010 (S/2010/507)? ¿Hay medidas que ya se han acordado pero aún no se han llevado a la práctica de manera sistemática?
- En lo referente a la prevención de conflictos, ¿recibe el Consejo información suficiente, y suficientemente actualizada, de la Secretaría, de los representantes especiales del Secretario General sobre el terreno y de la sociedad civil? ¿Por qué algunos miembros han dejado de ver con buenos ojos las sesiones prospectivas del Departamento de Asuntos Políticos? ¿Se ha encontrado una solución útil para reemplazarlas? ¿Había sido de ayuda la información recibida de un círculo más amplio de funcionarios de la Secretaría, en particular desde las perspectivas de los derechos humanos, las cuestiones de género, los asuntos humanitarios, y la protección de vidas humanas? ¿Qué tipo de reuniones informativas valorarían más los miembros entrantes?
- La labor del Consejo, ¿se había hecho suficientemente transparente para a) a los miembros no permanentes, b) los Estados Miembros de las Naciones Unidas en general y c) “nosotros los pueblos”? ¿Era necesario tomar más medidas en alguno de esos tres niveles? La experta y extensa labor de la División de Asuntos del Consejo de Seguridad y el informe del Consejo de Seguridad, ¿había logrado abrir suficientemente las actividades del Consejo al escrutinio y la comprensión de los Estados no miembros y de la opinión pública?
- ¿Se podría hacer algo más para mejorar las comunicaciones y la colaboración entre el Consejo y otros órganos y organismos de las Naciones Unidas, como la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y la Comisión de Consolidación de la Paz? ¿Cuál sería la contribución más sustancial que podría hacer cada uno de esos grupos a la labor del Consejo?
- El Consejo, que pronto cumplirá 70 años, ¿tenía la reputación que debería tener? Su credibilidad, autoridad y legitimidad, ¿estaban en alza o iban a la baja? ¿Cómo deberían sentirse sus miembros en ese sentido: preocupados o confiados? ¿Qué deberían hacer al respecto, si es que debían hacer algo?

Evaluación de las mejoras de los métodos de trabajo

Varios oradores hicieron observaciones sobre lo mucho que había avanzado la reforma de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad a lo largo de los años, aunque todos ellos consideraban que quedaba margen para seguir avanzando. Desde una perspectiva de largo plazo, los cambios de los métodos de trabajo del Consejo eran particularmente llamativos. La mayoría de estas reformas se habían aprobado en los últimos dos decenios. En los últimos años, el Grupo de Trabajo Oficioso sobre la Documentación y Otras Cuestiones de Procedimiento había desempeñado un papel activo, e incluso fundamental, para estimular el proceso de cambio. Un hecho esencial era que su buena labor se había complementado con la adopción de las medidas por el Consejo en su totalidad. También se reconoció ampliamente que los seminarios de “eficacia inmediata” habían constituido un foro para construir y forjar acuerdos sobre las posibles medidas subsiguientes. Se propuso que en el presente seminario se eligieran dos o tres temas para darles seguimiento en Nueva York, como ya era habitual desde hacía varios años. La modificación de los métodos de trabajo también había reflejado la necesidad de afinar los instrumentos, procedimientos y procesos del siglo XX para atender mejor la dinámica política y los problemas de seguridad de comienzos del siglo XXI. Cuanto mejores fuesen los métodos de trabajo del Consejo, mayor sería su productividad. En una época de comunicaciones globales, tecnología digital y redes sociales, la demanda de transparencia era grande y el Consejo no podía permitirse el lujo de no hacer nada y dejar que fueran otras partes quienes dominaran los mensajes y la definición de los temas del programa.

Los métodos de trabajo eran una labor continua y no un producto estático ni acabado. Los cambios llegaban paso a paso, por evolución y no con una revolución. Por lo general eran los miembros no permanentes quienes tomaban la iniciativa, pero debían recabar el apoyo de los miembros permanentes a fin de garantizar que existiera un amplio consenso en el seno del Consejo para aplicar las reformas. El proceso había funcionado de manera óptima cuando se habían abordado en primer lugar las cuestiones más maduras. Con el tiempo, los debates se habían vuelto más productivos y objetivos, a medida que se fue disponiendo de más datos y análisis de tendencias sobre las actividades y procedimientos del Consejo y fue posible sostener debates mejor informados. Pese a que desde 1946 había habido reiterados intentos, el Consejo no había podido ir más allá de su reglamento provisional. En cierto modo, esto se había convertido en una ventaja, ya que así el Consejo podía ser más flexible y adaptable que otros órganos intergubernamentales y controlar sus propios procedimientos. Con la improvisación, el Consejo había ahorrado tiempo y dinero, y al mismo tiempo había respondido mejor ante la evolución de las circunstancias y las necesidades.

Se observaba una tendencia general a lograr que el Consejo fuese más flexible, transparente y responsable. En la actualidad, el Consejo celebraba más reuniones públicas que nunca. Recibía a una amplia variedad de ponentes, y los Estados no miembros tenían más acceso a sus deliberaciones y actividades. Las notas de la Presidencia sobre los redactores y las listas de oradores reflejaban una voluntad de apertura y rendición de cuentas, mientras que la mejora del sitio web, en varios idiomas, había beneficiado por igual a los miembros y a los no miembros.

Sin embargo, hubiera sido motivo de preocupación el aumento de la extensión y la complejidad de las resoluciones del Consejo. Se estimaba que las resoluciones

de los últimos años podían tener de tres a cuatro veces más tareas o mandatos que las de hace 20 años. En la última resolución sobre la operación de mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo había 38 mandatos, con 54 párrafos en la parte dispositiva. Al parecer, los miembros del Consejo no siempre han sido conscientes de los costos o la viabilidad de la aplicación de esas resoluciones de niveles múltiples. El aumento de la extensión de las resoluciones se derivaba en parte de la voluntad de los miembros de incluir referencias a diversas cuestiones y preocupaciones de carácter temático. Un participante, que destacó la necesidad de que tanto los redactores como los demás miembros actuaran con moderación, recordó que los redactores de una determinada resolución, cuando se les solicitó, habían logrado que el texto ocupara menos de dos páginas.

Transparencia, inclusividad y relaciones con otros órganos

La legitimidad del Consejo dependía, en parte, de la percepción de su transparencia e inclusividad. Los Estados no miembros habían tratado de obtener más información actualizada y precisa sobre la labor del Consejo, así como más oportunidades de participar en sus actividades y debates. Hubo elogios a los esfuerzos del Informe del Consejo de Seguridad y la División de Asuntos del Consejo de Seguridad por haber mejorado considerablemente la transparencia del Consejo en los últimos años. La transparencia era necesaria no solo por su valor intrínseco. Al planificar las operaciones de mantenimiento de la paz o renovar sus mandatos, por ejemplo, era esencial celebrar consultas con los países que aportan contingentes y escuchar sus planteamientos (véanse los debates al respecto en los seminarios precedentes). Se mencionó que, en 2012, el Consejo había estado a punto de renovar por error el mandato de Timor-Leste sin haber consultado previamente con los dirigentes del país o con los países que aportaban contingentes. Al preparar proyectos de resolución, en general resultaba útil consultar con países vecinos, otros países de la región y con las estructuras regionales y subregionales que pudieran tener un particular conocimiento de la situación. Se propuso que uno de los resultados del seminario podría ser un acuerdo para publicar el calendario de reuniones de los comités de sanciones en el *Diario de las Naciones Unidas*. Varios participantes estuvieron de acuerdo y no hubo objeciones. En vista de que había aumentado la aplicación de sanciones como instrumento de coerción en detrimento del uso de la fuerza, era importante mantener informados a los demás Estados Miembros de la forma en que el Consejo aplicaba y supervisaba los regímenes de sanciones.

Varios oradores pidieron que hubiera equilibrio entre la transparencia y la confidencialidad. Si bien esa debería ser la actitud habitual, era imposible que el Consejo actuara con total transparencia. En muchos casos y en muchas circunstancias, había sido necesario actuar con discreción para impulsar el proceso diplomático y político y para cumplir el objetivo fundamental, a saber, mantener la paz y la seguridad internacionales. Las demás partes debían comprender que no todos los miembros del Consejo trabajaban sobre el mismo tema ni al mismo tiempo. Las filtraciones de información podían dificultar el consenso en el seno del Consejo, y debía recomendarse que no se enviaran mensajes de texto durante las sesiones de consulta. Era esencial que los miembros del Consejo pudieran debatir con franqueza, por lo que resultaba desalentador ver cómo un tercero reaccionaba a una declaración que se había formulado en una reunión privada. En ocasiones, los representantes especiales del Secretario General eran más francos en las

evaluaciones que presentaban durante las consultas que durante las reuniones públicas. La idea de que los miembros no permanentes siempre pedían más transparencia y que los miembros permanentes siempre se oponían era un mito, puesto que los dos grupos procuraban mejorar la eficiencia y la productividad, así como la apertura.

Al presentarse como candidatos al Consejo, los diplomáticos de los países aspirantes habían oído decir con frecuencia que la clave para mejorar las relaciones del Consejo con los demás actores, dentro y fuera de las Naciones Unidas, era reformar los métodos de trabajo. Se ha dicho insistentemente que el problema clave es la aparente falta de consultas exhaustivas y oportunas. Si se prestara más atención y se consiguiera que los demás miembros de las Naciones Unidas percibieran esa mayor atención, el Consejo mejoraría su credibilidad y tendría más posibilidades de hacer cumplir sus decisiones. Por ejemplo, el Consejo podría celebrar más reuniones públicas para fomentar tanto la transparencia como la inclusión, lo que daría a los Estados la sensación de ser partícipes de la labor del Consejo. El perfeccionamiento de los métodos de trabajo podría mejorar las relaciones con el conjunto de los Estados Miembros y, al mismo tiempo, incrementar sus valiosas aportaciones sustantivas y políticas a la labor del Consejo. En el mismo sentido, se deberían diseñar métodos de trabajo que preservaran la eficiencia, la precisión y la buena orientación del Consejo. Sería deseable mantener una colaboración más estrecha con la Comisión de Consolidación de la Paz, ya que su mandato, que consistía en contribuir a zanjar conflictos y consolidar la paz, guardaba relación con las transiciones posteriores a los conflictos que, como se ha señalado, se habían convertido en una de las principales dificultades del Consejo. Los miembros del Consejo debían tener la certeza de que la información que facilitaba la Secretaría sobre las cuestiones de fondo era de toda confianza.

Redactores y presidentes de los órganos subsidiarios

Al igual que en el seminario de 2013, el debate sobre la forma de seleccionar a los redactores y los presidentes de los órganos subsidiarios fue prolongado e intenso. Si bien era probable que la cuestión de los redactores no estuviera totalmente madura, el acuerdo sobre la nota de la Presidencia de fecha 14 de abril de 2014 (S/2014/268) constituyó un paso fundamental. La pregunta que se planteaba a continuación era cómo aplicarlo. Varios participantes se pronunciaron a favor del concepto de los corredactores, idea que se había debatido en el pasado seminario. Dado que dos cabezas eran mejor que una sola, este tipo de arreglos podría ser un buen ejemplo de colaboración productiva entre miembros permanentes y no permanentes. Los miembros permanentes tenían la ventaja de contar con grupos de expertos más nutridos, así como con una memoria institucional mucho mayor. Algunas delegaciones más pequeñas quizá no tuvieran la capacidad humana y técnica necesaria pero, en un emparejamiento de esas características, en ocasiones podrían aportar conocimientos especializados locales y niveles de acceso regional que eran muy necesarios. Sería preferible no adoptar un enfoque rígido, ya que las circunstancias eran cambiantes. Para las delegaciones, no siempre era fácil llegar a un acuerdo sobre la redacción, y esto podría provocar retrasos. Hace poco, un miembro no permanente había decidido tomar el lápiz y redactar un sólido proyecto de resolución, con lo que se convirtió *de facto* en el redactor para ese tema. Con respecto a las dos resoluciones humanitarias aprobadas en 2014 sobre la República Árabe Siria, hubo tres miembros permanentes que compartieron de forma efectiva la

función de redactores y, con esfuerzos considerables, lograron cristalizar el acuerdo en el seno del Consejo.

Se expresaron opiniones divergentes respecto de si las consultas con los miembros entrantes respecto de la selección de los presidentes de los órganos subsidiarios del Consejo se realizaban a tiempo y eran suficientemente interactivas, como se indica en la nota de la Presidencia de 5 de junio (S/2014/393). Era importante hacer partícipes cuanto antes a los nuevos miembros de esas asignaciones, tanto para poder enviar al personal y los expertos adecuados a Nueva York como para aprovechar al máximo el período de transición y el trabajo con la presidencia saliente. Si una delegación expresaba su interés por encabezar un órgano determinado, debía entenderse que tenía tanto la capacidad como el interés necesarios para hacer un buen papel. La experiencia había demostrado que los miembros no ponían mucho empeño en presidir un órgano que se ocupara de un tema en el que tuviera poco interés o escasa experiencia. Al mismo tiempo, a pesar de que se procuraba que cada uno de los nuevos miembros elegidos recibiera algunas de las presidencias de su interés, el plazo para procesar esa información era breve y ninguno de ellos veía satisfechas todas sus preferencias. Se trataba de un proceso continuo de consultas que se vería facilitado si las votaciones de la Asamblea General para elegir a los miembros del Consejo se celebraran en una fecha más temprana, como estaba previsto hacer en 2016.

Algunas tareas del comité eran más exigentes que otras, y el ciclo de trabajo presentaba varias alzas y bajas a lo largo del período. Los representantes permanentes debían tener en cuenta que para ellos era habitual ocupar puestos de presidencia, mientras que los otros delegados, por lo general, representaban a su país a un nivel más modesto, como expertos. Se recordó a los participantes que, hacía apenas cuatro años, los miembros elegidos no supieron hasta el 31 de diciembre los órganos que se les habían asignado para el año siguiente, lo que significaba que había habido cierta mejora. En aras del buen funcionamiento de esos importantes grupos, pareció haber acuerdo sobre la conveniencia de permitir que los miembros entrantes supieran lo antes posible qué órganos subsidiarios presidirían. Con respecto a las disposiciones de la nota de la Presidencia de fecha 5 de junio (S/2014/393) sobre la transferencia de las responsabilidades de los presidentes salientes a los nuevos, se señaló que la Secretaría había elaborado una plantilla para cada uno de los órganos subsidiarios que los presidentes salientes debían completar y con la que tendrían la oportunidad de formular sus propias observaciones, en beneficio de los presidentes entrantes.

Hubo cierto debate sobre la razón por la que, en aquel momento, todos los órganos subsidiarios, incluidos los comités de sanciones, estaban presididos por miembros no permanentes. Según uno de los participantes, los miembros permanentes había solicitado un arreglo de ese tipo hacía un decenio. Varios participantes dijeron que no se opondrían a recuperar la práctica anterior, en virtud de la cual los miembros permanentes presidirían algunos de los órganos subsidiarios, siempre y cuando los miembros no permanentes estuvieran a favor. En todo caso, el arreglo actual tenía por objeto dar a los miembros elegidos un papel más importante en la realización de la labor del Consejo.

Formatos de las reuniones, prácticas y procedimientos

En los últimos años, al Consejo le había resultado útil organizar sus reuniones con una amplia gama de formatos y había usado con más frecuencia los diálogos interactivos oficiosos, así como las reuniones con arreglo a la fórmula Arria. Los diálogos interactivos oficiosos podían servir tanto para facilitar información y perspectivas imposibles de obtener con formatos más formales como para eludir los obstáculos que impedían escuchar a ciertos oradores en entornos más formales. Por ejemplo, el diálogo sobre las remisiones de la Corte Penal Internacional con la delegación africana había sido muy útil. Al recurrir a esas innovaciones, será indispensable mantener un equilibrio productivo entre la interactividad y la eficiencia. Si bien algunos experimentos recientes para aumentar la interactividad habían prolongado la duración de algunas sesiones, la oportunidad de mantener conversaciones francas y auténticas con los representantes especiales del Secretario General y otros informadores había merecido la pena a la hora de informar mejor al Consejo acerca de las opciones y los desafíos que se le presentaban. Hubo una exposición informativa sobre la situación en la República Centroafricana, por ejemplo, que se vio reforzada por la disposición de los miembros a plantear preguntas de investigación. Esa iniciativa podrían emprenderla por sí solos, sin necesidad de aprobar reformas más formales. Las reuniones de los comités de sanciones y otros órganos subsidiarios tendían a estar menos reglamentadas que las sesiones plenarias del Consejo, y en ocasiones participaban en las reuniones otros países de la región de que se tratara u otras partes afectadas por el régimen de sanciones. Los miembros del Consejo podrían tomar nota del funcionamiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, ya que sus reuniones están mucho menos reglamentadas que las del Consejo de Seguridad.

Se hizo hincapié en que las consultas y las reuniones públicas debían utilizarse para fines bastante diferentes, si bien los miembros las enfocaban prácticamente de la misma manera, abusando de la lectura de declaraciones preparadas. De continuar esos métodos tan formales y estructurados en los procesos de consultas, cabía la posibilidad de que el Consejo decidiera celebrar reuniones públicas en lugar de aparentar que en esas sesiones sucedía algo secreto y confidencial. Las consultas deberían ser más francas y más interactivas, como una conversación normal. Eran el núcleo de la labor del Consejo y daban la posibilidad de actuar con creatividad, improvisar y parlamentar desde una perspectiva política. Sin embargo, los reiterados experimentos para mejorarlas, a menudo con medidas acordadas en estos seminarios, habían tenido resultados dispares. Se había convenido, por ejemplo, que no sería necesario que todos y cada uno de los miembros se pronunciaran sobre todos y cada uno de los temas. Para los miembros permanentes, este método reducido funcionó durante cuatro períodos de sesiones y luego se abandonó. Las decisiones del Consejo deberían ser producto de conversaciones genuinas, y merecía la pena hacer todo lo posible por conseguir que se cumpliera ese objetivo.

El Consejo había utilizado más clases de informadores, lo que había permitido que sus deliberaciones y decisiones estuvieran mejor fundamentadas. El Consejo había escuchado a representantes de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Comisión de Consolidación de la Paz y varios comandantes de fuerzas de paz, entre otros, con lo que había obtenido un conocimiento más preciso de la evolución de la situación sobre el terreno en diversas situaciones de

inestabilidad. Sin embargo, algunos de los informadores sobre cuestiones humanitarias y de derechos humanos debían procurar no centrarse en las cuestiones que sería más apropiado tratar en el marco de los mandatos de otros órganos. Tanto si el uso de las sesiones de “escrutinio de horizontes” lograba imponerse como si no, la puerta del Consejo debería estar siempre abierta a los funcionarios del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos cuando afirmaran que había una emergencia. En ocasiones había sido posible examinar con agilidad ciertas situaciones en rápida evolución que no figuraban en el programa oficial del Consejo merced a la celebración de reuniones informativas urgentes sobre el tema “otros asuntos”. Según varios participantes, se debía dar a la Presidencia cierto grado de flexibilidad para determinar la forma de estructurar las reuniones. A fin de evitar que se aplicara un enfoque fragmentario a una situación determinada, y que se examinaran aspectos diferentes en reuniones distintas, sería útil programar un debate más extenso sobre la dinámica general para situaciones de crisis particulares.

Se adoptarían como procedimiento normalizado dos medidas adicionales planteadas en seminarios anteriores. En primer lugar, se debía regularizar la pauta de las exposiciones de los comandantes de las fuerzas y los comisionados de policía. En segundo lugar, los almuerzos mensuales con el Secretario General se habían vuelto demasiado organizados y previsibles. Habría que convertirlos en intercambios más interactivos y valiosos sobre las cuestiones del momento. Además, como se planteó en la mesa redonda I, las misiones que habían llevado a cabo los comités de sanciones y el Consejo a los lugares de interés habían dado la oportunidad de difundir mensajes, así como tener una impresión más clara de la situación sobre el terreno. Sin embargo, era necesario prestar más atención a sus consecuencias presupuestarias y logísticas. Un participante señaló el interés que había demostrado la Unión Africana por participar en las próximas visitas a África.

Tecnología de la información, eficiencia y representación

El aumento progresivo de la carga de trabajo del Consejo se reflejaba en el incremento del número de reuniones organizadas y comunicados de prensa publicados en 2014. Estos últimos se habían transmitido a 5.000 medios de difusión de todo el mundo. Los gastos de viaje se habían reducido considerablemente gracias al aumento del uso de la tecnología de vídeo y teleconferencia. Los informadores usaban más los mapas, las presentaciones de PowerPoint, los vídeos tomados por vehículos aéreos no tripulados o aviones teledirigidos y otras tecnologías audiovisuales con buenos resultados, pero esta práctica había sido algo desigual. Por lo general, cuanto más información elaborara la Secretaría con antelación, mejor informado estaría el Consejo. Ahora bien, ¿se plantearían cuestiones de confidencialidad si la Secretaría elaborara informes actualizados por escrito con antelación? Además, en algunos casos la utilización de mapas podía ser delicada desde el punto de vista político, pero la Secretaría procuraba encontrar más ocasiones para emplearlos en sus exposiciones. Aunque estas eficiencias en las operaciones del Consejo resultaban alentadoras, el costo anual total de las operaciones de mantenimiento de la paz seguía aumentando y en la actualidad superaba los 8.000 millones de dólares de los Estados Unidos. El Consejo debería llevar a cabo un examen riguroso de sus gastos en operaciones de mantenimiento de la paz.

Como ya sucedió en los seminarios anteriores, hubo algunos comentarios sobre la estructura y el contenido de la agenda del Consejo y el ritmo y la secuencia de sus reuniones. El programa de trabajo tenía tantos temas, incluidas las renovaciones de mandatos, que no dejaba margen suficiente para que la Presidencia actuara con flexibilidad. Era necesario alentar los esfuerzos actuales por simplificar el calendario y racionalizar las fechas y el programa. Por ejemplo, ahora los debates sobre Kosovo y el Sudán eran menos frecuentes. Un miembro afirmó que la lista oficial de temas del programa del Consejo era “una criatura extraña” en la que todavía figuraba la “cuestión de Hyderabad”, que no se había examinado desde 1949. El Consejo se había reunido unas 26 veces sobre la cuestión de Ucrania, tema que aún no estaba en el programa. El ritmo de las reuniones del Consejo debería variar por tema y a lo largo del tiempo, con arreglo a lo que dictaran las circunstancias. La clave consistía en mantener la mayor flexibilidad posible. También era importante ceñirse a la situación concreta de que se tratara en lugar de abordar epígrafes excesivamente amplios y genéricos, como “la situación en el Oriente Medio”. Podía resultar contraproducente seleccionar varios temas para el orden del día de una sola reunión. Esto podría crear confusión, aunque se hiciera en aras de la eficiencia. En cuanto a la gestión del tiempo, en ocasiones los presidentes podrían esmerarse un poco más y exigir a los miembros y oradores que respetaran a los plazos indicados. Los informadores también tendían a extenderse demasiado al responder a las preguntas.

Varios participantes hicieron comentarios favorables respecto de la idea de celebrar reuniones ocasionales solo para representantes permanentes, con el fin de alentar intercambios francos sobre cuestiones urgentes o particularmente sensibles. Se señaló que los representantes permanentes no solían asistir a las reuniones o no se quedaban en ellas hasta el final, incluidos los de más alto nivel. El nivel de representación en una sesión determinada dependía, por supuesto, del Estado Miembro, y se debería sobreentender que los delegados, con independencia de su categoría, hablaban en nombre de sus países. En el caso de los miembros permanentes, la utilización del tiempo de un representante permanente debía analizarse desde una perspectiva de más largo plazo, y era más probable que los miembros no permanentes participaran de una forma más intensiva e individualista en la labor que realizara el Consejo durante esos dos años. En todo caso, la redacción solía hacerse a nivel de expertos, no de embajadores. Se hizo hincapié en que los coordinadores políticos hacían la mayor parte del trabajo encaminado a conseguir que la labor del Consejo discurriera con normalidad. Se había consolidado la práctica de celebrar reuniones periódicas del grupo de coordinadores políticos, y también se habían estabilizado las relaciones entre los representantes permanentes. Entonces, ¿por qué no se había establecido un grupo similar con los representantes permanentes adjuntos, cuya participación en la vida cotidiana del Consejo parecía estar menos definida y era menos apreciada?

Mesa redonda III

Lecciones aprendidas: reflexiones de la promoción de 2014

Moderador

Embajador David Pressman

Representante Permanente alterno de Asuntos Políticos Especiales de los Estados Unidos de América

Ponentes:

Embajadora Sylvie Lucas
Representante Permanente de Luxemburgo

Ministro Consejero Olivier Nduhungirehe
Representante Permanente adjunto de Rwanda

Embajador Oh Joon
Representante Permanente de la República de Corea

Ministro Plenipotenciario Mario Oyarzábal
Representante Permanente adjunto de la Argentina

Embajador Gary Quinlan
Representante Permanente de Australia

Reflexiones

Cada uno de los delegados salientes expuso, de diversas formas, sus experiencias en el Consejo y las consideró positivas y afirmativas. Ninguno de ellos dijo estar arrepentido. Pese a que les había exigido largas horas de dedicación, el trabajo en el Consejo también les había resultado personalmente gratificante, y enriquecedor para sus países. Les había dado la oportunidad de influir en la vida de muchas personas. Por esa razón había sido, además, una lección de humildad. Quienes prestaban sus servicios en el Consejo nunca olvidaban la obligación fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales. Habida cuenta de que el Consejo era un experimento edificado sobre un legado de 100 millones de vidas humanas perdidas, había que ser siempre consciente de la extraordinaria responsabilidad que supone impedir que ese experimento fracasase, como sucedió con la Sociedad de las Naciones. Si bien había quienes juzgaban al Consejo a partir de sus fracasos, el trabajo en este órgano reportaba momentos de verdadero entusiasmo y satisfacción. Para el Consejo, este era un momento de cambio transformacional. Para los representantes de los miembros no permanentes, el tiempo parecía volar. Parecía que había sido ayer cuando, en este mismo seminario, habían escuchado los testimonios de las experiencias y las lecciones aprendidas de la promoción de 2012. A pesar de las inevitables frustraciones, había sido una experiencia gratificante y una oportunidad de aprender muchas cosas y conocer muchas zonas del mundo desde una perspectiva singular. Varios participantes se refirieron a lo mucho que cada una de sus delegaciones había aprendido sobre las regiones y las situaciones que no habían sido elementos centrales de la política exterior de su país, así como la experiencia que habían conseguido en la redacción y negociación de textos multilaterales y la búsqueda de terreno común en situaciones en las que no lo había.

La dinámica del Consejo, su química y sus prioridades, cambiaban anualmente con cada grupo de cinco miembros no permanentes. En cierta medida, ese cambio reflejaba el mundo tal como era en un momento dado. Según varios participantes, el grupo de 2014 había estado particularmente bien avenido, con un marcado espíritu de equipo. Esa circunstancia les había permitido trabajar en proyectos comunes y lograr una productividad excepcional no solo en cada delegación, sino también como grupo. Habían dejado su impronta, individual y colectiva, en los grupos temáticos de derechos humanos, los niños y los conflictos armados, las mujeres, la paz y la seguridad, los métodos de trabajo, la no proliferación, las sanciones, las armas pequeñas, los asuntos humanitarios, la prevención de los conflictos, el

mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger, entre otros. El progreso que se había logrado en la reforma de los métodos de trabajo del Consejo, en parte gracias a estos seminarios, confirmaba la idea de que los mejores cambios eran los que venían de dentro, y no los que se imponían desde fuera. Al mismo tiempo, resultaba irónico que el Consejo pareciera funcionar tan bien internamente en un período de agitación creciente en varias partes del mundo. No quedaba sino confiar en que el mundo no fuese a peor mientras que el Consejo iba a mejor.

Los miembros salientes utilizaron con frecuencia cuatro palabras para caracterizar su forma de abordar los mandatos del Consejo: pragmatismo, transparencia, relaciones y ambición. Además, los participantes señalaron que habían aprendido cosas inesperadas en el Consejo. Algunos estaban sorprendidos de lo mucho que había cambiado el Consejo desde la última vez que sus países habían sido miembros. No solo había más reuniones, más decisiones, más misiones de mantenimiento de la paz y más órganos subsidiarios, sino que además el Consejo había logrado abordar los conflictos de una manera mucho más sistemática e institucional. Sin embargo, los miembros no permanentes podían hacer muchas más cosas para conseguir que el Consejo fuese más justo y tuviera más credibilidad y legitimidad. Las delegaciones habían visto lo difícil que era alcanzar un consenso en el Consejo, especialmente en lo relativo al uso de la fuerza, por lo que la idea de una fuerza permanente de las Naciones Unidas resultaba mucho menos atractiva, habida cuenta del tiempo que podría llevar adoptar decisiones sobre los momentos y los lugares en los que se utilizaría. También había resultado sorprendente, en ocasiones, descubrir quién presentaba nuevos datos pertinentes en las reuniones informativas del Consejo de Seguridad.

Evaluación

Como sugerían estas reflexiones, en general los miembros salientes evaluaron los logros del Consejo a lo largo de los últimos años en términos relativamente positivos, al igual que los demás miembros. A pesar de que a veces habían tenido que hacer frente a las rivalidades institucionales en el seno de la Secretaría, así como a las diferencias políticas de los miembros del Consejo, cada uno de los miembros salientes había podido perfilar algunas cuestiones prioritarias y actuar al respecto con cierta coherencia. Muchas de esas cuestiones prioritarias correspondían al denominado grupo temático de derechos humanos: la incorporación de la cuestión de los niños y los conflictos armados, el apoyo a la Corte Penal Internacional en sus esfuerzos por poner fin a la impunidad, las sanciones en la República Centroafricana, las dos resoluciones sobre el acceso de la asistencia humanitaria en la República Árabe Siria, la resolución 2150 (2014), sobre la prevención del genocidio y la declaración de la Presidencia sobre las causas profundas de los conflictos (S/PRST/2013/4). La misión de mantenimiento de la paz en Sudán del Sur se había reforzado y su mandato había recibido nuevas prioridades para prestar más atención a la protección de los civiles, la vigilancia de los derechos humanos y el apoyo a la prestación de asistencia humanitaria (resolución 2155 (2014)), mientras que las misiones de Malí y la República Centroafricana se habían hecho más resistentes para responder a la evolución de los acontecimientos. Los miembros no permanentes habían contribuido al desarrollo a largo plazo del derecho internacional en las esferas de los niños, los derechos humanos y el derecho humanitario. De aquí en adelante, quizá no en los próximos años sino más bien en

las próximas décadas, cabía la posibilidad de que esas fuesen sus contribuciones más importantes y llegaran incluso a trascender las resoluciones y las declaraciones de la Presidencia.

En los dos últimos años se habían empleado diversas técnicas e instrumentos para llamar la atención sobre la difícil situación de los niños afectados por los conflictos armados. Las iniciativas del Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados durante 2014 se habían traducido en visitas sobre el terreno, reuniones de información con el Fiscal Principal de la Corte Penal Internacional y el Presidente del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, declaraciones de prensa, teleconferencias, una resolución y una declaración de la Presidencia. Se habían agregado disposiciones relacionadas con los niños a los mandatos de mantenimiento de la paz, entre ellas la inclusión de asesores de protección infantil. Se había prestado atención constante a ciertas situaciones, como las de la República Árabe Siria y la República Centroafricana, en las que la violencia contra los niños resultaba particularmente siniestra.

Se había puesto en marcha una ambiciosa iniciativa, mediante procesos de examen paralelos intergubernamentales y de la Secretaría, para que las sanciones del Consejo fueran un instrumento más moderno e inteligente. Esa iniciativa se ha basado en las premisas ampliamente aceptadas de que las sanciones eran uno de los instrumentos principales de que disponía el Consejo para la prevención y la protección, de que a menudo esas sanciones son preferibles al uso coercitivo de la fuerza, y de que se aplican a los grupos e individuos armados con mayor frecuencia que a los gobiernos o las poblaciones. En este momento, todos los comités de sanciones del Consejo estaban presididos por miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, por lo que la preocupación por el buen diseño y la aplicación de las sanciones debía revestir el máximo interés para todos los miembros del Consejo, en particular para los recién elegidos. Se recomendó que las actividades de los comités de sanciones tuvieran la mayor transparencia posible, incluida la celebración de reuniones de información a puertas abiertas cuando procediera y la publicación de las fechas de sus reuniones en el *Diario de las Naciones Unidas*, como se señaló en la sección sobre la mesa redonda II.

Como se señaló en el resumen de la mesa redonda II, los miembros salientes habían contribuido activamente al actual proceso de mejora de los métodos de trabajo del Consejo. Sin embargo, en ocasiones este esfuerzo había sido motivo de frustración, ya que el peso del *statu quo* en el Consejo podía resultar abrumador. Es como si hubiera habido un acuerdo tácito de “no cuestionar nada”, y hasta se evitara, sin justificarlo de forma sustantiva, modificar cualquiera de las expresiones acordadas previamente para los proyectos de resolución. En la mesa redonda III se mencionaron dos medidas para mejorar los métodos de trabajo (en la sección sobre la mesa redonda II se reproduce un debate más amplio). La recuperación de las sesiones de recapitulación había sido un éxito sustantivo que habían acogido favorablemente muchos Estados miembros y no miembros del Consejo. Sin embargo, resultaba irónico que, a medida que esas sesiones se volvieron más reflexivas y analíticas, la asistencia fuese disminuyendo. Se necesitaban nuevas ideas para conseguir que los Estados no miembros asistieran con más frecuencia a esas sesiones. Si no se reavivaban las sesiones de “escrutinio de horizontes”, habría que reemplazarlas con algo (véase el debate de la mesa redonda II). Se necesitaba reflexionar más en las primeras etapas si se pretendía que el Consejo fuese más eficaz en la prevención o la gestión de los conflictos.

Los participantes señalaron una serie de temas que requerirían atención constante de los miembros entrantes y actuales durante 2015. Pese a la mucha controversia que generaban ciertas cuestiones, el Consejo había logrado actuar por consenso la inmensa mayoría de las veces. Destacaron dos cuestiones políticas genéricas. En 2015, como en todos los años anteriores, sería difícil buscar acuerdos que superaran las barreras políticas. La opinión pública y los parlamentos de todo el mundo sabían relativamente poco de la labor del Consejo, que además no gozaba de mucho respeto entre los principales grupos interesados. Si bien el Consejo tendía a la introspección debido a sus normas internas, a más largo plazo se debería interesar también por la percepción que se tenía de él en el mundo en general.

Para los miembros entrantes, el reto consistiría en estudiar y continuar la labor, valiosa pero incompleta, de los miembros salientes. Como ya se señaló, en el plano temático había crecido el interés por la prevención de los conflictos en 2014. En 2015, el reto consistiría en traducir en medidas concretas este interés en el seno del Consejo y sobre el terreno. Era necesario reflexionar más sobre la manera de incorporar la rendición de cuentas como componente esencial de la prevención de conflictos y atrocidades. La protección en sentido amplio y los programas humanitarios, incluida la iniciativa “Los derechos primero”, debían integrarse como elementos rutinarios en la labor continua del Consejo. De las muchas situaciones que eran motivo de preocupación, la de Sudán del Sur resultaba particularmente grave, sobre todo porque las Naciones Unidas habían participado intensamente y desde el primer momento en la creación y en la trayectoria de ese país. También planteaba constantes dificultades la mejora de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la Prevención y la Solución de Conflictos en África. El Grupo podría contribuir al “escrutinio de horizontes” en materia de conflictos incipientes en el continente, ampliar el alcance geográfico de su mandato y celebrar reuniones a nivel de representantes permanentes adjuntos.

Relaciones

Un participante comentó que en este seminario, en contraste con algunos anteriores, había habido relativamente poco debate sobre la idea de que la dinámica del Consejo viniera determinada por las diferencias entre los miembros permanentes y no permanentes. De hecho, se habían hecho pocas referencias a los “E-10” (los diez miembros elegidos) y los “P-5” (los cinco miembros permanentes). En palabras de otro participante, había 15 miembros, no 5 más 10. Otro terció que, se quisiera o no, era la Carta la que confería el carácter permanente y el derecho de veto. Si bien todo el mundo preferiría que los miembros permanentes utilizaran el derecho de veto con moderación, no tenía sentido luchar contra molinos de viento. Quienes pretendieran ser proactivos y hacer las cosas de manera diferente en el Consejo deberían admitir la realidad y ser pragmáticos. Para que las cosas marcharan bien, convino otro participante, se necesitaba la participación de los miembros permanentes, como se había visto en el caso de las resoluciones sobre el acceso humanitario en la República Árabe Siria. Por su parte, los miembros permanentes podrían mejorar en lo tocante al intercambio de información, datos y conocimientos especializados con los miembros electos y podrían ser más proactivos en las cuestiones relacionadas con la reforma del Consejo de Seguridad.

En el Consejo, las alianzas se formaban tema por tema, ya fuese con los miembros permanentes, con los miembros no permanentes o con ambos. En la mayoría de las cuestiones sustantivas, los intereses y las perspectivas no venían

definidas por la condición de cada uno en el Consejo. En algunos casos, podía suceder que dos miembros con relaciones bilaterales tensas fuera del Consejo lograran encontrar motivos para trabajar de forma colegiada dentro de él. A pesar de que a los miembros elegidos les gustara quejarse de los permanentes, era importante reconocer los motivos estructurales por los que discrepaban en sus análisis de ciertos asuntos institucionales. Los miembros no permanentes tenían la función de aportar nuevas ideas y nuevos enfoques en los dos años que pasaban en el Consejo, mientras que los miembros permanentes tenían que preservar las relaciones de trabajo a largo plazo y mantener los puntos fuertes y la viabilidad del Consejo como institución año tras año. Por otra parte, era más probable que los miembros permanentes tuvieran que defender intereses geoestratégicos de alcance mundial.

Además, los miembros permanentes necesitaban a los no permanentes. No podían conseguir consensos, que valoraban mucho, ni tampoco los nueve votos necesarios para adoptar decisiones sin el apoyo de por lo menos cuatro miembros elegidos. Los miembros no permanentes tenían derecho de veto en declaraciones de la Presidencia y comunicados de prensa. En la preparación de resoluciones, era habitual que los redactores tuvieran buena disposición para dar cabida a las opiniones de los miembros electos. Como se señaló más arriba, en ocasiones los miembros no permanentes podían desempeñar un papel crucial de mediación cuando los miembros permanentes estuvieran divididos, como sucedió con las resoluciones sobre el acceso humanitario en la República Árabe Siria. Por su parte, los miembros permanentes, con su larga experiencia y sus legiones de expertos, solían tener información y conocimientos especializados que estaban dispuestos a compartir con los miembros entrantes. Por lo tanto, resultaba práctico interactuar con los miembros permanentes antes de iniciar el mandato en el Consejo. Algunos de ellos tenían excelentes programas de capacitación para los nuevos miembros. Por lo que respecta a las sanciones, aunque los miembros permanentes fuesen los arquitectos, los miembros no permanentes eran los jefes de obra, ya que ocupaban las presidencias de los comités de sanciones.

Lecciones aprendidas

Los miembros recién elegidos recibieron numerosos consejos de los miembros salientes, que estuvieron dispuestos a compartir sus ideas, mejores prácticas y lecciones aprendidas. Entre esos consejos cabe citar los siguientes:

- Piensen en grande. No sean excesivamente modestos. La responsabilidad de ser miembro del Consejo conlleva evaluaciones y juicios sobre conflictos distantes y exige participar activamente en las deliberaciones y la labor del Consejo. El Consejo no puede ser ni neutral ni pasivo en lo que respecta al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
- No esperen para ver qué pasa. Sean proactivos y empiecen a participar lo antes posible. Dos años es muy poco tiempo para acostumbrarse y hacer algo destacable.
- Tomen el lápiz y úsenlo. La redacción es una tarea que realizan los miembros permanentes y no permanentes por igual.
- El tamaño no importa. La calidad y el valor de las contribuciones de cada uno no dependen del tamaño de la delegación o del país.

- El compromiso y la determinación sí importan. También importan las ideas nuevas y los valores firmes. Trabajen por consenso, pero no vacilen cuando estén convencidos de que deben pronunciarse sobre una declaración de prensa.
- Busquen uno o más nichos al principio y trabajen ahí. Procuren dejar huella en uno o varios asuntos prioritarios en los que se puedan lograr resultados destacables. Ese será su legado.
- Establezcan claramente su agenda y sus principios de organización. De lo contrario, es fácil perder el rumbo o desviarse, dado el ritmo vertiginoso y multidimensional del Consejo y por las muchas presiones que hay en él. Si se pierde el rumbo, el Consejo puede ser un entorno implacable. Pero no olviden que hay otros miembros, y otros muchos fuera del Consejo, que tendrán interés en verlos triunfar.
- Establezcan vínculos siempre que sea posible, sobre todo en cuestiones en las que su delegación tenga más interés, tanto con Estados miembros y no miembros del Consejo como con la Secretaría, con la sociedad civil y con los expertos independientes y los grupos de reflexión, así como con los parlamentarios, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación.
- Participen e intercambien información con sus redes de contactos temáticos y específicos de cada situación. Mantengan la relación con los mejores pensadores independientes que conozcan sobre cuestiones sustantivas y sobre la labor del Consejo.
- Soliciten asistencia, capacitación e información siempre que les pueda facilitar las cosas. No duden en aprender de la experiencia y los conocimientos especializados de los demás, incluso sobre situaciones y dinámicas regionales y nacionales, así como sobre las normas, los procedimientos y la historia del Consejo. Ese es, precisamente, el cometido de la División de Asuntos del Consejo de Seguridad y el Informe del Consejo de Seguridad, entre otros.
- Planteen diálogos entre miembros salientes y miembros entrantes y participen en ellos. Los miembros salientes estaban en la misma situación hace dos años: sentirán simpatía por ustedes.
- Sean transparentes y procuren estar bien visibles. Utilicen los encuentros informales con la prensa después de las reuniones para interactuar con los medios de comunicación.
- La presidencia de los comités y grupos de trabajo no es solo una carga, sino también una oportunidad. Procuren mantener esos cargos durante los dos años. Aprovechenlos al máximo. Estos grupos hacen una labor importante, o al menos deberían.
- Aprovechen al máximo el traspaso de poderes. La Secretaría les entregará documentación útil, pero solo la delegación saliente les facilitará información privilegiada, que podría tener un valor inestimable, en particular para evitar los errores del pasado. Apliquen las medidas acordadas en el documento S/2014/393.
- La presidencia de un comité de sanciones debe tomarse muy en serio. Es una labor exigente, pero también gratificante. Den más transparencia a las

deliberaciones. En todas las delegaciones debería haber una persona dedicada a tiempo completo a la coordinación de las sanciones.

- Organicen la misión de manera que la distribución de las tareas pendientes sea la más adecuada, y revísenla cuando sea necesario. Presten atención a las capitales, incluidos los funcionarios del poder ejecutivo, los parlamentarios y los grupos de la sociedad civil. Pueden hacerles la vida más fácil, o complicársela muchísimo.
 - Diviértanse. Sean los agentes del cambio.
-